

Operaciones de Gobernabilidad en Futuros Conflictos

Mayor Troy Thomas, Fuerza Aérea de los EE.UU.

Mientras las amenazas en contra de la seguridad del siglo XX surgieron de Estados poderosos que asumieron agresivos cursos de acción, los elementos claves en el siglo XXI—la globalización y la proliferación de armas de destrucción masiva—crean el potencial de que de los Estados relativamente más débiles y sin gobiernos estables surjan o que en los mismos se desarrollen situaciones peligrosas. Los EE.UU. y sus aliados deben mantenerse vigilantes de aquellos Estados que carecen de capacidad de gobernar las áreas dentro de los límites de sus propias fronteras.

—La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU.¹

LAS OPERACIONES creadas para establecer gobiernos son importantes en todas las campañas emprendidas por las FF.AA. en las cuales se exigen establecer un gobierno local sobre un área políticamente desordenada para asegurar un objetivo estratégico final. A pesar del rol inherente de establecer orden, los EE.UU. han vacilado en emplear sus FF.AA. para establecer gobiernos. Esta aversión radica en preocupaciones con respecto a cualquier participación militar en actividades políticas, las cuales parecen tanto amenazar el principio de control civil como demostrar la reticencia de las FF.AA. a concentrarse en aspectos no castrenses. Como consecuencia, se han considerado las operaciones de gobernabilidad como ser sólo misiones llevadas a cabo tras el conflicto. Esto resultó en la falta de preparación para los comandantes de campaña de emprender las tareas y el atraso en consolidar los objetivos

políticos después de cumplir con la misma.²

La realidad debe prevalecer sobre esta vacilación. Las operaciones de gobernabilidad son los aspectos cruciales de una gran parte de las fases de la guerra, y su pertinencia en los conflictos del futuro se ve incrementada por el nexo de la globalización, amenazas transnacionales y Estados fallidos. Los comandantes de las FF.AA. continuarán a servir de gobernadores provinciales y alcaldes municipales en zonas de conflicto. Con el propósito de enfrentar el desafío cambiante de seguridad en áreas sin gobiernos se exige un concepto desarrollado de estas operaciones para mejorar la capacidad de las FF.AA. de suministrar servicios públicos básicos mientras simultáneamente desarrollan una capacidad de proporcionar un gobierno eficaz y democrático.

Los comandantes llevan a cabo estas operaciones al suministrar servicios públicos mientras apoyan a oficiales locales en el establecimiento de un gobierno participativo y eficaz con el propósito de combinar los objetivos operacionales. Al nivel local, estas operaciones establecen las condiciones para los proyectos a nivel nacional y, por último, la capacidad de ceder estas responsabilidades a autoridades civiles. Específicamente, el hecho de gobernar necesita una combinación especial de tareas y pericias administrativas públicas que no corresponden generalmente con las capacidades del Departamento de Defensa. Sin embargo, se deben efectuarlas en ambientes austeros, inseguros e inciertos que precisan la presencia de las FF.AA. Por lo tanto, el establecimiento de gobiernos exige la mezcla de capacidades expandidas interagen-



Departamento de Defensa

Las ruinas de Galligo Mills, Richmond, Virginia, tras la Guerra Civil norteamericana, 1865.

ciales por medio de la planificación conjunta entre civiles y las FF.AA., apoyada por una mejor inteligencia social.

Volver al futuro

Durante la historia de la guerra, las FF.AA. han asumido el poder de una autoridad soberana. Asimismo esta es la experiencia de los EE.UU. El Ejército estableció un gobierno militar que duró un año (1847 a 1848) después de la guerra contra México. Adquirió más experiencia durante la reconstrucción de los Estados Confederados tras la Guerra Civil y en las Filipinas y Cuba tras la Guerra hispanoamericana en 1898. No obstante, estas experiencias no se integraron en las políticas del Ejército. Por ende, no estuvo preparado a gobernar en la Renania alemana después de la I GM. Según un informe escrito en 1920 por el Coronel Irwin L. Hunt, el Oficial Responsable de Asuntos Civiles (CA) del Tercer Ejército, “El Ejército norteamericano de ocupación careció el adiestramiento y organización exigidos para dirigir los destinos de casi un millón de civiles que cayeron bajo su soberanía temporal debido a las vicisitudes de la

guerra.”³ El Ejército no formalizó su doctrina con respecto al gobierno militar hasta 1940.⁴

Durante los años entre la I GM y II GM, el Cuerpo de Infantería de la Marina (USMC) asumió la responsabilidad de gobernar después de invadir algunos países latinoamericanos, incluyendo Haití, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.⁵ Las lecciones difícilmente aprendidas de estas invasiones, conocidas como las “Banana Wars,” se publicaron en *1940 Small Wars Manual*,⁶ un libro bien considerado más raras veces leído. El Capítulo 13, “El gobierno militar,” provee la doctrina y las técnicas de las operaciones de gobernabilidad mientras que enfatiza el hecho de que las mismas existen a través del espectro de conflictos, incluso en los casos “cuando los habitantes del país no fueron caracterizados como enemigos y cuando la guerra no fue declarada ni contemplada.”⁷ Entre otras influencias, el manual ejemplifica los temas de un cuerpo de leyes internacionales que pretenden gobernar la “ocupación de territorios hostiles.”⁸

Después de haber adquirido la experiencia y doctrina necesaria, las FF.AA. aún vacilaban en

prepararse para llevar a cabo las ocupaciones inevitables del territorio aliado y enemigo durante la II GM. De hecho, era la opinión del Presidente Franklin D. Roosevelt que los gobiernos militares eran “extraños y aborrecibles.” Esta opinión correspondía con el deseo del General Dwight D. Eisenhower de ceder estas responsabilidades a las autoridades civiles en cuanto sea posible.⁹ No obstante, la planificación deliberada de las operaciones de gobernabilidad comenzó realmente en 1942 al establecer la División de Gobierno Militar del EM y la primera Escuela de Gobierno Militar en la Universidad de Virginia en Charlottesville. A partir de 1943, esta planificación se aceleró debido a la decisión reticente del Presidente Roosevelt de transferir la responsabilidad de ocupaciones del Departamento de Estado de los EE.UU. (*DOS*) al Departamento de Guerra [ahora el Departamento

Las operaciones de gobernabilidad son los aspectos cruciales de una gran parte de las fases de la guerra, y su pertinencia en los conflictos del futuro se ve incrementada por el nexo de la globalización, amenazas transnacionales y Estados fallidos.

de Defensa] de los EE.UU. En el frente europeo, la planificación de las operaciones culminó en la publicación de una obra preliminar *Handbook for Military Government in Germany* (Manual para el Gobierno Militar en Alemania) en diciembre de 1944.¹⁰ Las ocupaciones exitosas de Alemania y Japón junto con la expansión del cuerpo legal con respecto a la ocupación de territorio hostil durante el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, indicaron la existencia de un futuro cierto para las operaciones militares de gobernabilidad.

Sin embargo, durante la Guerra Fría y los principios de los años 90, se cambió el enfoque de las guerras de ocupación a las guerras nucleares, revolucionarias y el mantenimiento de la paz. Oficialmente, el Comando de Asuntos Civiles (*CA*) del Ejército asumió la responsabilidad de gobernar. En realidad se disminuyó la importancia del adiestramiento y la doctrina mientras que el Comando de *CA* se preparaba para cumplir su misión humanita-

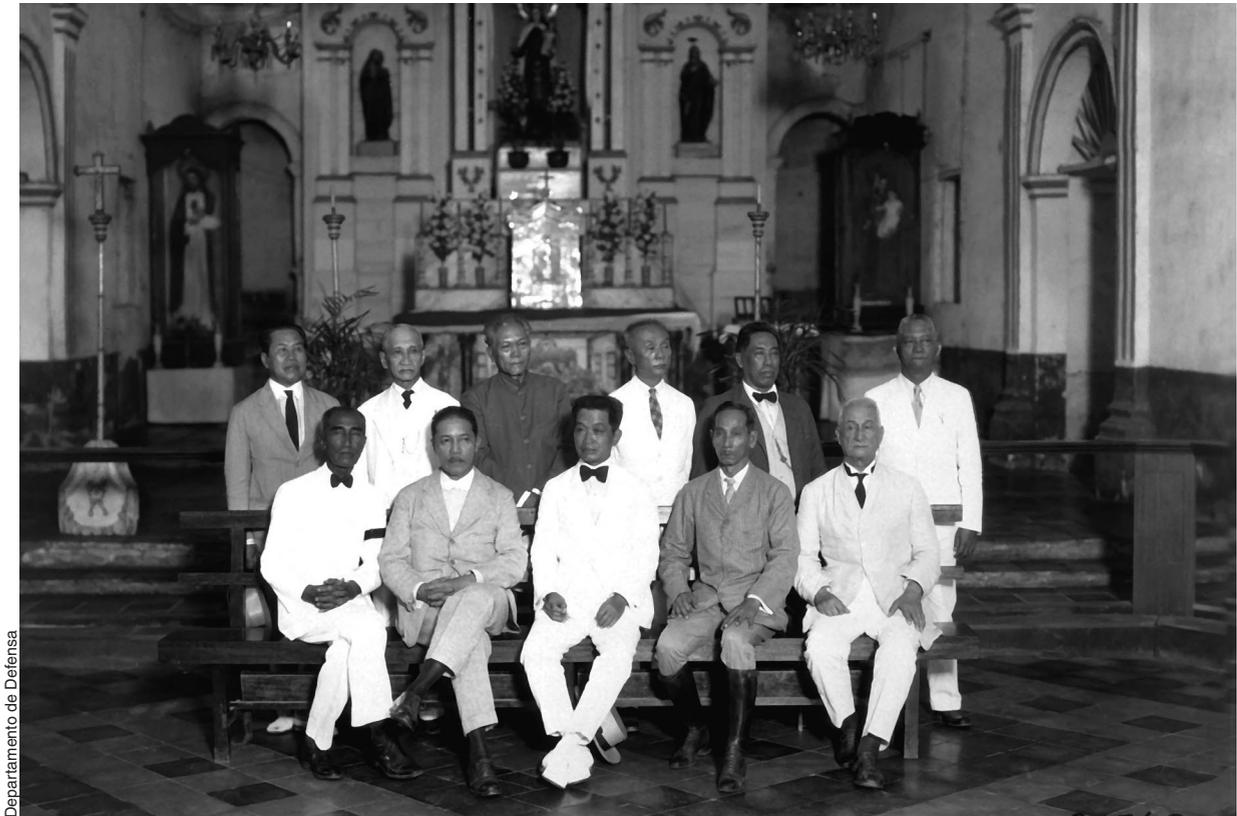
ria. El adiestramiento desapareció completamente mientras que se reducía la orientación a sólo unos cuantos párrafos en los manuales de campaña y en la doctrina conjunta.¹¹ Como consecuencia, los comandantes de las FF.AA. llevaron a cabo sus misiones para establecer gobiernos de manera improvisada durante las operaciones en Granada, Panamá, Somalia, Haití, Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Afganistán.

La Operación *Iraqi Freedom* ejemplifica la necesidad crucial de volver a prestar atención en la realización de operaciones de gobernabilidad. La capacidad de los comandantes de simultáneamente combatir insurgentes y gobernar comunidades tras el derrocamiento de Bagdad en abril de 2003, demuestra su flexibilidad y capacidad de resolver problemas más que su habilidad de planificar de manera deliberada. En vez de entregar abastecimientos humanitarios, los equipos de *CA* abrieron bancos, establecieron comités educacionales así como redujeron el problema de perros callejeros.¹²

Los comandantes de las FF.AA. gobernaron las provincias y pueblos iraquíes durante varias semanas antes de la creación de la Oficina de Reconstrucción y Apoyo Humanitario (*ORHA*) y, luego, la Autoridad Provisional de la Coalición (*CPA*). Estos esfuerzos locales iniciales no fueron dirigidos por la política ni doctrina al nivel de teatro; sin embargo, no se relacionaban tampoco con un concepto general de gobierno para Irak. La única dirección proveída al Mayor Jim Gavrillis de las FF.EE., por ejemplo, durante su periodo de administración en marzo y abril del año 2003 de una ciudad sunita y la parte occidental de la provincia Al Anbar fue el enunciado de la misión del Comando Central. Por último, los éxitos iniciales de Gavrillis fueron anulados por causa de “no ser capaz de formular un consejo verdadero, así como tampoco existía un sustituto disponible de la *CPA* al momento de su partida.”¹³ La planificación civil-militar limitada generó una serie de partidas falsas, recursos desperdiciados y, por último, retrasó la transformación de la victoria operacional al éxito estratégico.¹⁴

Áreas sin gobierno

No se realizan estas operaciones sólo para ocupaciones tras la guerra, sino también para áreas sin gobiernos. La *United States National Defense Strategy* informa que “la carencia de gobiernos eficaces en una variedad de áreas del mundo produce la creación de refugios para terroristas, criminales e insurgentes. Muchos Estados son



Departamento de Defensa

El General Aguinaldo (sentado al medio) y diez delegados de la primera Asamblea de Representantes que aprobó la Constitución Filipina en el 21 de enero de 1899, en la Iglesia Barasoain, Malolos, diciembre de 1929.

inestables y, en algunos casos, no desean ejercer un control eficaz ni sobre su territorio ni sobre sus fronteras. Por ende, permiten la explotación hostil de estas áreas.¹⁵

Las amenazas del futuro se multiplican en Estados fallidos donde los terroristas se refugian, se acrecientan las crisis humanitarias y prosperan el tráfico de drogas, armas y seres humanos. Como resultado, las operaciones de las FF.AA. a través del espectro de conflicto, incluyendo las de apoyo humanitario, mantenimiento de la paz, contrainsurgencias, etc., contendrán aspectos para establecer gobiernos. Entre una variedad de ejemplos contemporáneos, la existencia continua de la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada *Horn of Africa* (Cuerno de África), que fue establecida en octubre de 2002, combina la captura de operarios de Al Qaeda con operaciones “formuladas para fortalecer la capacidad de gobiernos locales” para mejorar las condiciones sociales y sofocar la influencia de extremismo musulmán.¹⁶

El problema de áreas desordenadas se presenta a través del espectro de seguridad. Un nuevo análisis de gobernabilidad de unos 196 países realizado por el Banco Mundial sostiene que “existe una

deterioración evidente, por lo menos en aspectos claves tal como la detención de corrupción, imperio de la ley, estabilidad política y eficacia del Gobierno.”¹⁷ Otros análisis del Instituto de Estudios de Seguridad Nacional indican que casi 50% de los mismos países investigados por el Banco Mundial se califican como débiles, sumamente débiles o como Estados fallidos.¹⁸ No es sorprendente que estos Estados se concentran en lugares estratégicos de África, el Medio Oriente y Asia. Entre los demás, 25% de estos fueron calificados como ser mediocres mientras que el otro 25% se clasificó como excelente o buenos.¹⁹ Entre unos 90 de los Estados fallidos, “grupos terroristas, así como organizaciones insurgentes y criminales, se refugian en las partes más remotas de unos 20 países.”²⁰ Por el transcurso de 20 años, las FF.AA. se han desplegado principalmente en Estados débiles o fallidos.²¹ Esta tendencia continua debe corresponder con la responsabilidad de establecer gobiernos.

Asimismo, las tendencias en el proceso de establecer gobiernos proveen algunas pistas acerca de las características del ambiente operativo del futuro. El espacio de batalla en las operaciones

de gobernabilidad será turbulento al crear una ambigüedad para los planificadores y comandantes debido a su complejidad y transformación rápida. La complejidad se refiere al número de aspectos del espacio de batalla relacionados con las líneas de operaciones de gobernabilidad.²² La confusión en el espacio de batalla se acrecienta durante las mismas debido a que en gran parte ocurre en áreas urbanas desordenadas donde la infraestructura está desmoronándose, no se pueden suministrar servicios públicos y una gran variedad de rivales luchan para adquirir el control de los recursos. Asimismo, el espacio de batalla de tales operaciones es dinámico debido a que los aspectos se transforman durante el transcurso de tiempo. Dado las características inherentemente políticas de estas operaciones, se cambian las lealtades, se agotan los recursos y oscila el apoyo popular. Además,

Las amenazas del futuro se multiplican en Estados fallidos donde los terroristas se refugian, se acrecientan las crisis humanitarias y prosperan el tráfico de drogas, armas y seres humanos.

la evaluación continua de los medios de comunicación, la alta demanda de servicios y los grandes riesgos relacionados con las transiciones políticas aumentan la ambigüedad, la cual no puede ser eliminada sino mitigada por medio de la creación de un concepto claro para llevar a cabo operaciones.

Concepto de operaciones

Las operaciones de gobernabilidad proporcionan una administración pública en áreas sin gobiernos al cumplir otras misiones de estabilidad tales como la recuperación de infraestructura, apoyo humanitario y seguridad pública. La gobernabilidad radica en una forma distinta de operación que se basa en conceptos doctrinales actuales y anteriormente establecidos. Desde el fin de la II GM, las operaciones de gobernabilidad han beneficiado de experiencias adquiridas por el establecimiento de gobiernos militares y la doctrina del Ejército y del USMC. Hasta hoy, los que llevan a cabo las mismas sacan provecho de la doctrina conjunta de las armas y de CA para realizar la reconstrucción posconflicto y la creación de una administración civil mediante la experiencia adquirida durante la Guerra Fría. Las

operaciones de gobernabilidad del futuro emplearán las pericias que obtendrán éxito a plazo corto mientras desarrollan una capacidad continua local. Al final, éstas establecen las condiciones para la transferencia de autoridad pública a otras agencias u oficiales locales—logrando la paz.

La gobernabilidad es la capacidad de proporcionar servicios públicos esenciales y abarca las instituciones y reglas vigentes para la asignación eficaz de recursos en una comunidad específica—es un proceso de toma de decisiones. La administración pública es la función del gobierno local y se considera eficaz cuando la misma tiene “el conocimiento técnico, habilidad y fondos para mantener la provisión de servicios públicos al nivel que satisfacen a los ciudadanos.”²³ La gobernabilidad es democrática cuando el proceso político es competitivo, la sociedad civil es activa y las instituciones del gobierno son transparentes y responsables. Según la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), la gobernabilidad es “eficaz” cuando un gobierno es capaz de “mantener la paz social, garantizar el imperio de la ley, promover o crear las condiciones necesarias para el crecimiento económico y asegurar un mínimo nivel de seguridad social.”²⁴

Las definiciones militares de las mismas *son las actividades de los comandantes, realizadas para suministrar servicios públicos básicos mientras que desarrollan una capacidad eficaz local de administración pública para consolidar los objetivos operacionales.*²⁵ Cuando no existe un gobierno vigente, la preocupación principal de las comunidades es la provisión eficaz de servicios públicos a corto plazo. Debido a la violencia continua y acceso limitado, a menudo las FF.AA. son las únicas autoridades capaces de proporcionar estos servicios hasta que la infraestructura civil está bien establecida. Al nivel municipal, los comandantes son a la vez alcaldes, ayuntamientos, jueces y administradores municipales.

Las necesidades prácticas, así manifestadas en la ley internacional, requieren que los comandantes garanticen el orden y bienestar general de la población.²⁶ Aun así, existe una distinción necesaria entre las operaciones de gobernabilidad tanto en territorio aliado como en el ocupado u hostil. El primero probablemente ocurriría debido a que las misiones humanitarias o de estabilización pueden sacar provecho del apoyo de gobiernos nacionales u organizaciones internacionales en el caso de Estados fallidos. En estos casos, pretenden tener oportunidades para reestablecer la autoridad del gobierno. En territorio hostil u ocupado, la ley



Departamento de Defensa

Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt y Josef Stalin durante la Conferencia de Yalta, febrero de 1945.

internacional dirige las operaciones de gobernabilidad y son sujetas a la autoridad del país ocupante. Es más probable que las FF.AA. trabajarán para instituir gobiernos locales pero no serán capaces de determinar la permanente autoridad gobernante.

Cada vez más, el objetivo estratégico final suplanta la expectativa de sólo establecer un gobierno eficaz. Además, se espera crear un buen gobierno participativo. Por ende, los comandantes de las FF.AA. también deben prepararse para iniciar y apoyar el proceso cívico de crear instituciones responsables, promover la capacidad del gobierno y asegurar una amplia participación en la reconstrucción.²⁷ Los comandantes reestablecen la autoridad del Estado mientras que trabajan para desmilitarizar la política local.²⁸ En cuanto al tema socio-económico, los comandantes dirigen la restauración de servicios básicos y de las actividades económicas. Por ejemplo, desde 2003 hasta 2004, los comandantes de brigadas de la 1ª División Blindada gobernaron los suburbios de Bagdad mientras que su equipo de apoyo de gobernabilidad implementó el Sistema de Consejo para Asesorar a los Ciudadanos de Bagdad junto con la CPA.²⁹ Las operaciones que se enfocan sólo en cumplir misiones a costa del desarrollo amenazarán los objetivos generales de la campaña.

Las mismas radican en actividades de ejecución y desarrollo, las cuales capacitan y sincronizan las tareas de estabilización y reconstrucción. Durante la ejecución, la primera tarea es establecer un gobierno, así como determinar y priorizar las exigencias de la comunidad local. La evaluación de estas necesidades es un proceso estructurado que requiere una investigación técnica de las mismas para recuperarse y proveer “una plataforma que sirve a los participantes nacionales e internacionales para que lleguen a un acuerdo acerca de los principios conjuntos, definan sus compromisos y preparen sus actividades.”³⁰ Más importante, exige la participación directa de la comunidad. El ex-gobernador militar de la provincia de Karbala, Irak, el Teniente Coronel Matthew Lopez del USMC, el Comandante del 3º Batallón, 7º Regimiento de la Infantería de Marina, enfatizó esta perspectiva en julio de 2003: “Existen grupos que me informan cuáles son sus problemas: la delincuencia, seguridad, desempleo y alimentación. Busco líderes en la comunidad que también pueden ayudarme a resolver estos problemas.”³¹

Transformar estas exigencias en soluciones es la responsabilidad de los encargados de la administración pública. Esta radica en todas las actividades diseñadas para desarrollar, implementar y cumplir

las leyes administrativas, reglas y políticas que dirigen la provisión de servicios. Al principio, los primeros días y semanas son los más cruciales para evitar resultados negativos. Las operaciones de gobernabilidad se concentran en aspectos acerca de personal y recursos y pueden exigir que algunas unidades de las FF.AA. jueguen roles desconocidos. Los resultados rápidos para crear el ímpetu y demostrar el poder exigen la capacidad de rápidamente distribuir los recursos a través de una variedad de comunidades. En los momentos iniciales, los comandantes deben públicamente declarar cuales son las intenciones, competencias, procesos para aplicar leyes vigentes, el rol de instituciones locales y las sanciones por haber infringido los reglamentos.³² Otras tareas implícitas

Cada vez más, el objetivo estratégico final suplanta la expectativa de sólo establecer un gobierno eficaz. Además, se espera crear un buen gobierno participativo. Por ende, los comandantes de las FF.AA. también deben prepararse para iniciar y apoyar el proceso cívico de crear instituciones responsables, promover la capacidad del gobierno y asegurar una amplia participación en la reconstrucción.

incluyeron la preservación de documentos públicos, la identificación de administradores civiles, la participación de los medios de comunicación y la apertura de instituciones financieras, mercados, hospitales y escuelas. A largo plazo, la administración pública debe incluir la asignación apropiada de fondos y el análisis de costos, planificación de áreas urbanas, administración de personal civil y el control de calidad en el sector público. A medida que crecen las capacidades, el comandante cada vez más delegará estas tareas a otras agencias y oficiales locales.

Los comandantes pueden perfeccionar la rapidez de la transición y consolidación de los objetivos políticos por medio de tres imperativos interrelacionados: la descentralización, mejora de capaci-

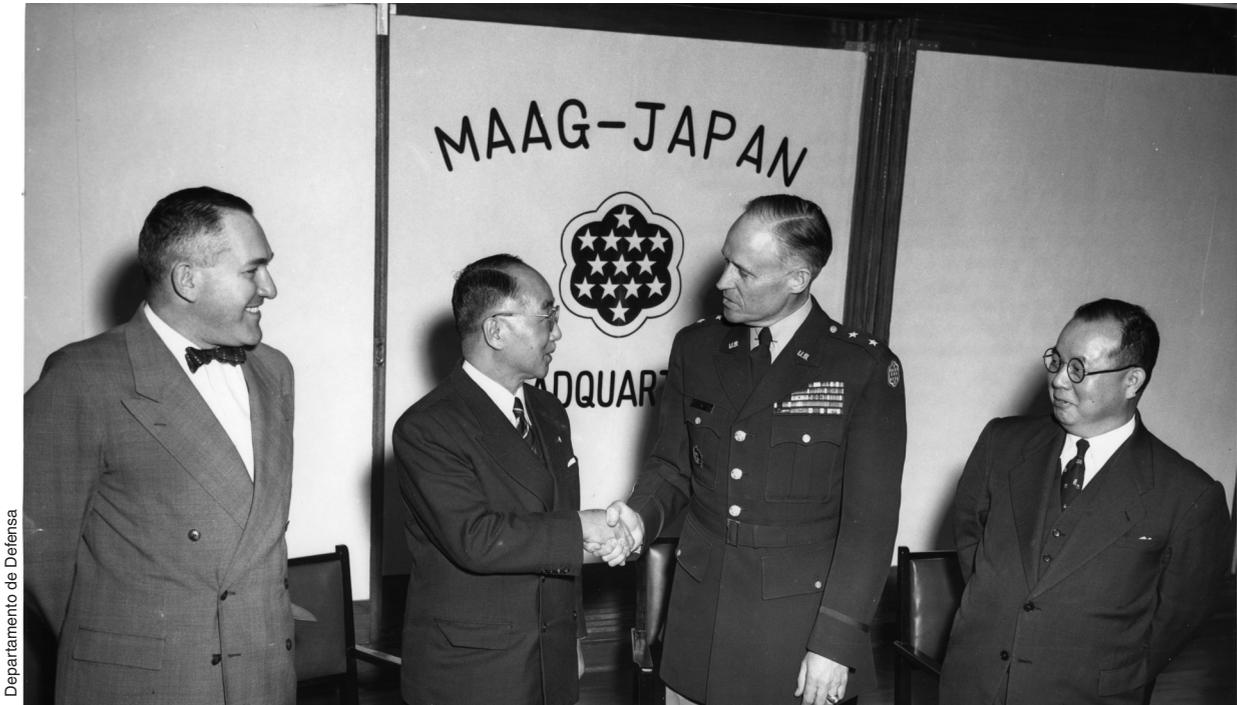
dades y democratización. El comandante cumple su parte en ponerlas en marcha y promover el desarrollo; sin embargo, es probable que no vea los resultados finales.

La descentralización. Tal vez la actividad más políticamente polémica, radica en ceder el poder de un gobierno central a autoridades locales por medio de procesos políticos, fiduciarios y administrativos.³³ Esta permite al gobierno enfocarse más en resolver problemas y satisfacer las necesidades de la población, al crear soluciones específicas mientras que exige que sus oficiales asuman responsabilidades.³⁴ Sin embargo, la descentralización también implica riesgos. En Irak, como parte de un programa diseñado para ampliar la participación local, el Sistema de Consejo para Asesorar a los Ciudadanos no solo capacitó a las elites locales, sino también generó corrupción y conflictos respecto al manejo de recursos escasos.³⁵ Los gobernadores militares del USMC lidiaron con problemas similares antes que la CPA iniciara sus programas de gobernabilidad. Durante las primeras dos semanas de julio de 2003, expulsaron los primeros gobernadores iraquíes de la posguerra de Karbala y Najaf debido a la malversación de fondos y por haber participado en secuestros.³⁶ Establecer un equilibrio correcto entre un proceso controlado aún lento y el deseo de lograr éxitos rápidos es el desafío más difícil. Por supuesto, la descentralización sólo tendrá éxito si el gobierno central tiene la capacidad de ceder poder y responsabilidad. En Estados fallidos (como en Somalia y Haití) el gobierno central no tiene ningún poder.

La creación de capacidades y democratización.

El proceso a plazo largo de descentralización es reforzado por capacidades locales y por medio de una más amplia participación. Además de crear un nexo entre los recursos y el adiestramiento, se mejoran las capacidades por medio de autorizar el cobro de impuestos y sondear las opiniones de los oficiales locales y grupos de ciudadanos para la formulación de la política. La segunda fortalece la democratización al nivel local, la cual busca aumentar la transparencia, responsabilidad y sensibilidad a la población por medio de:

- Crear oportunidades para promover la participación de ciudadanos.
- Establecer una base legal para la creación de asociaciones de gobiernos locales.
- Permitir a los medios de comunicación y ciudadanos asistir a reuniones públicas y tener acceso a documentos oficiales y de información.



Departamento de Defensa

El General de División William S. Biddle saluda el Señor H. Kano, Presidente de la Corporación Japonesa de Viviendas, febrero de 1956.

- Fortalecer las relaciones con los medios de comunicación.
- Permitir una más amplia participación de mujeres y los grupos minoritarios mediante un contexto cultural.
- Promover asociaciones entre gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y otros grupos.³⁷

El desarrollo de gobiernos locales eficaces y participativos produce el progreso de otras áreas de estabilización y reconstrucción. A su vez, la eliminación de basura, el suministro de agua potable y la seguridad pública fortalecen el gobierno—un ciclo reforzado y sostenido por las FF.AA.

Prepararse para gobernar

La experiencia que los EE.UU. están actualmente adquiriendo en Irak y Afganistán puede servir de base para realizar operaciones futuras en áreas sin gobiernos. La preparación de la fuerza exige una iniciativa en tres áreas: el desarrollo del conocimiento de gobernabilidad que correctamente corresponde tanto con las organizaciones como las tareas, la integración de series de pericias por medio de una mejor planificación entre los civiles y las FF.AA. así como también un énfasis creciente de la inteligencia social.

El desarrollo de pericias. La eficacia de estas operaciones exige que las FF.AA. modifiquen los

programas anteriormente establecidos y que el sector civil adapte sus capacidades para tratar con el nuevo espacio de batalla. Para las FF.AA., el camino hacia el futuro comienza con el reconocimiento de su rol central de establecer gobiernos en la consolidación de los objetivos y la continuación del énfasis de liderazgo. La soberanía legal del comandante es necesaria hasta que se realice la transición.³⁸ El ex-comandante del Comando Central, el General Anthony Zinni, destaca que: “Por un lado, se debe disparar y matar; por otro, se debe suministrar alimentación al público. Se debe establecer la economía, reconstruir la infraestructura y solidificar el sistema político. Existe algún pobre Teniente Coronel, Coronel o General de Brigada allá, atascados en alguna provincia con una cantidad abrumadora de responsabilidades y rodeados por organizaciones no gubernamentales y los que pretenden ser políticos junto con facciones distintas y aspectos culturales de que él no comprende.”³⁹

Además de tener la capacidad de resolver problemas, los comandantes deben tener un gran entendimiento del espacio de batalla, perspectivas de cómo cooperar con organizaciones civiles y el conocimiento básico de administración pública. Los mínimos niveles de pericias consisten de aquellas anteriormente descritas con importancia en la ley militar, la supervisión de oficiales locales,

el cobro de impuestos y la asignación de fondos, y la preservación de derechos de individuos y propiedad.⁴⁰ Se debe combinar este conocimiento con métodos prácticos en la resolución de problemas como parte de la educación profesional y programas de entrenamiento para el personal. El comandante debe claramente enunciar sus intenciones para proveer una dirección firme con respecto a la toma de decisiones al nivel de calle y la sincronización de otras tareas de estabilización y reconstrucción.

No es deseable ni factible centrar en el Comandante toda la pericia de establecer gobiernos. La responsabilidad práctica de asesorar al comandante y dirigir programas de gobernabilidad ha tradi-

La experiencia que los EE.UU. están actualmente adquiriendo en Irak y Afganistán puede servir de base para realizar operaciones futuras en áreas sin gobiernos.

cionalmente pertenecido a unidades de Asuntos Civiles. Sin embargo, se debe abordar las modificaciones de la estructura, números y adiestramiento. En cuanto a la estructura, 96% del personal de *CA* del Ejército y 100% del mismo del *USMC* estuvieron concentrados en unidades del Componente de la Reserva a partir de 2005.⁴¹ Un consecuencia negativa de la activación limitada de reservistas es que las FF.AA. necesitan sus especialidades por más de los dos años de servicio obligatorio.⁴² Más de estas unidades han sido creadas para satisfacer demandas cada vez mayores.

Asimismo, debemos crear de nuevo el adiestramiento para establecer gobiernos. El adiestramiento de *CA*, en preparación para la Operación *Iraqi Freedom*, se concentró principalmente en proveer apoyo humanitario debido a que durante la década de los 90 los esfuerzos humanitarios se centralizaron en operaciones para el mantenimiento de la paz. Hasta ahora, los programas de adiestramiento están adaptándose; sin embargo, no es cierto si están completamente sacando provecho del currículo de la Escuela de Gobierno Militar creada durante la II GM, la doctrina y técnicas delineadas en el *Handbook for Military Government* o *Small Wars Manual* o las lecciones de experiencias anteriormente adquiridas.⁴³ Además

del adiestramiento general de gobernabilidad, cada unidad de *CA* debe reclutar y desarrollar un cuadro principal con las capacidades de administración pública (directores de ciudades y condados, administradores municipales y suministradores de servicios públicos). Por último, las unidades de asuntos civiles deben participar en ejercicios ofrecidos por su propia arma de las FF.AA. y los de otras armas y agencias. Podemos evitar la creación de una dependencia excesiva de unidades *CA* al emplear las capacidades complementarias de ingenieros, auditores de la guerra, contralores y equipos sanitarios.

En parte, se puede contrarrestar la exigencia de aumentar la participación de *CA* al desarrollar una capacidad expedicionaria civil. Entre las agencias norteamericanas, *USAID* ofrece un gran fuente de pericia del cual los comandantes pueden sacar provecho para llevar a cabo operaciones de establecer gobiernos. En particular, se debe aprovechar de las experiencias adquiridas durante la década anterior por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad (*DG*) junto con la flexibilidad de la Oficina de Iniciativas de Transición (*OTI*).⁴⁴ Antes de iniciar operaciones militares en Afganistán e Irak, la *DG* operó principalmente en los países donde existían ambientes seguros y receptivos.⁴⁵ Además de depender principalmente de contratistas civiles sin experiencia en zonas de conflictos, una autoridad engorrosa e insensible (y responsable de asignar fondos) estorbó la eficacia de la *DG*.⁴⁶ No obstante, la *DG* tiene experiencia en fortalecer gobiernos y creó enlaces con organizaciones privadas que pueden ofrecer sus pericias necesarias para cumplir estas tareas.⁴⁷

La *OTI* de la *USAID* está específicamente diseñada para rápidamente obtener éxitos en situaciones dinámicas, incluso la reconstrucción posconflicto. Además de producir “una imagen de ser concentrada en aspectos políticos, correr riesgos y capaz de responder rápidamente en contra de amenazas,” la *OTI* tiene una autoridad que permite la asignación inmediata de fondos por medio de contratar y dispersar tales fondos de manera competitiva para organizaciones locales.⁴⁸ El futuro de la *USAID* yace en establecer un balance correcto entre una capacidad orgánica y expedicionaria de gobernabilidad y una serie disponible de pericias de contratistas que pueden integrarse en operaciones de las FF.AA. Incluso con una transformación organizacional, la situación de seguridad posiblemente restringirá cualquier capacidad civil durante los primeros días y semanas. La realidad de esta situación exige la participación de las FF.AA. en la



Departamento de Defensa

Miembros de la 732ª Escuadra Expedicionaria de Ingenieros Civiles hablan con oficiales iraquíes responsables de la seguridad del oleoducto en Mosul, Irak, marzo de 2006.

ejecución de tareas durante los momentos iniciales de la intervención que están complementados por una perspectiva civil del desarrollo a plazo largo.

Realzar la planificación civil-militar. Se necesita una planificación integrada de los aspectos militares y civiles para crear un nexo entre la pericia de civiles con la capacidad de las FF.AA. de llevar a cabo misiones a mediados de áreas sin gobiernos—y se destaca el progreso al nivel nacional. En noviembre de 2005, el Departamento de la Defensa puso en vigor la Directiva 3000 al establecer operaciones de estabilidad como misiones militares principales que incluyen el desarrollo de gobierno local.⁴⁹ Esta directiva responsabiliza al Subsecretario de la Defensa para la Política de la formación de política y la identificación de las capacidades exigidas. Dentro del Departamento de Estado, en julio de 2004 se creó la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización (*S/CRS*) con la autorización amplia del Secretario de Estado para “administrar recursos, planificar y desarrollar opciones políticas para reaccionar a situaciones en Estados que están en el proceso de fallar, Estados completamente fallidos o Estados en el proceso de recuperarse tras un conflicto.”⁵⁰ Su EM está sólo compuesto de 30 oficiales de la USAID, la CIA, el Departamento del Tesoro, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los EE.UU. y el Comando de Fuerzas Conjuntas.

Entre los objetivos de la *S/CRS* es adquirir la capacidad de “desplegar rápidamente el personal y recursos necesarios para poner en marcha una reacción inmediata,”—esto indica la necesidad de considerablemente crecer el número de personal.⁵¹ La coordinación al nivel nacional es crucial para establecer una política coherente, objetivos políticos claros y la cooperación entre un gran número de organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales.

Instituir una coordinación interagencia más eficaz es el primer paso importante para realzar la planificación y ejecución civil-militar al nivel operacional. Los pasos a seguir son desplegar equipos *S/CRS* con una capacidad de gobernar a los comandos regionales de combate para participar en la planificación de campaña y en ejercicios militares conjuntos con un enfoque de establecer gobiernos. Durante la ejecución, la experiencia con los Equipos Provisionales de Reconstrucción en Afganistán y los Equipos de Apoyo de Gobernabilidad en Irak convalidan la inclusión de expertos civiles en unidades de *CA* y en las de las FF.AA. Cuando la seguridad no permite su inclusión, la tecnología informática ofrece una opción de reachback para las unidades de *CA* con el propósito de emplear estas pericias.

Enfatizar la inteligencia social. Un amplio conocimiento, o inteligencia social, capacita el

establecimiento de gobiernos. Cada operación presenta un espacio único de batalla. La inteligencia social no se radica sólo en el análisis de culturas sino incluye la colección y análisis de condiciones socio-económicas, instituciones políticas, asociaciones y aspectos demográficos. El análisis cultural llega a ser más prominente; sin embargo, una gran parte de esfuerzos actuales cometen errores debido a la malinterpretación de costumbres como ser de forma adecuada de inteligencia capaz de determinar acciones. La cultura debe transformarse de manera operacional para tratar con el sistema subyacente de valores considerados a ser las normas de comportamiento. No comer con la mano izquierda ejemplifica una costumbre; demostrar una lealtad a su familia en lugar de satisfacer sus propias necesidades personales ejemplifica un valor.⁵²

El análisis político investiga la tradición local de gobernabilidad así como la red de participantes pertinentes. La historia de una comunidad con respecto a la misma, el nivel de descentralización, participación y capacidad actual son los aspectos en que se debe analizar antes de iniciar el proceso de planificación. El estudio de los individuos y organizaciones que tienen un interés en los resultados apoya a los comandantes entender la complejidad de la red social que influencia la democratización y el objetivo final. Los estudios demográficos y socio-económicos analizan la composición

transformante de la población en relación con las características etnográficas (así como la religión, etnicidad y edad) y preocupaciones acerca de seguridad humana (así como el desempleo, salud y educación). Por último, la inteligencia social debe ser analizada de forma vertical, al diseminarse desde el teatro hasta el barrio.

Establecer una capacidad de gobernabilidad

Las operaciones de gobernabilidad unifican los fines políticos y los medios civiles-militares.⁵³ Las dinámicas misteriosas de globalización desgastan cada vez más la soberanía del Estado y causan la expansión de áreas sin gobiernos. Las FF.AA. norteamericanas deben apoyar la capacidad de establecer gobiernos para consolidar los objetivos políticos a través de tales áreas. Para llegar a este fin, el concepto de estas operaciones se concentra en suministrar servicios públicos básicos y crear una capacidad local en previsión de la transición hacia la creación de una administración civil.

La preparación de la fuerza se inicia con el comandante y continúa por medio de transformar y modernizar la capacidad de establecer gobiernos en CA y crear una capacidad civil expedicionaria. Más importante, la nueva combinación de capacidades debe integrarse mediante la planificación coherente y lógica de campañas civiles-militares. **MR**

NOTAS

1. El Departamento de Defensa de los EE.UU. (DOD), *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, DC: Oficina de Imprenta del Gobierno de los EE.UU. [GPO], 1 de marzo de 2005), pág. 1.

2. Nadia Schadow, "War and the Art of Governance," *Parameters* (otoño de 2003): pág. 85. Schadow, quien fue la primera en articular el concepto de operaciones de gobernabilidad, sostiene que "las operaciones de gobernabilidad son el nexo requerido para consolidar los objetivos políticos finales del Estado en la guerra."

3. Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany 1944-1946* (Washington, DC: Centro de Historia Militar del Ejército de los EE.UU., 1990), pág. 3.

4. El Manual de Campaña (Field Manual - FM) 27-5 del Ejército de los EE.UU., *Military Government* (Washington, DC: GPO, 1940).

5. Para analizar la historia de intervenciones de las FF.AA. en las guerras pequeñas, véase el libro de Max Boot, *The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power* (Nueva York: Basic Books, 2002), y Ivan Muisant, *The Banana Wars: A History of United States Intervention in Latin America from the Spanish-American War to the Invasion of Panama* (Nueva York: Macmillan Publishing Company, 1990).

6. El Cuerpo de Infantería de la Marina (USMC), *Small Wars Manual* (Washington, DC: GPO, 1940; reimpresión, Manhattan, Kansas: Sunflower University Press, 2004), Capítulo 13, sección 1, pág. 1.

7. *Ibid.*

8. El Convenio de la Haya (IV) Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre - Anexo al Convenio, el 18 de octubre de 1907, obliga al poder ocupante "a tomar todas las medidas dentro de lo posible para reestablecer y garantizar el orden público y la seguridad respetando a menos que sea absolutamente prohibido, las leyes vigentes en el país" (W. Michael Reisman y Chris T. Antoniou, editores, *The Laws of War* [Nueva York: Random House, 1994], pág. 232).

9. Schadow, pág. 88. Para leer la más completa compilación de los recursos principales con respecto a gobiernos militares, véase Harry L. Coles y Albert K. Weinberg, editores, *Civil Affairs: Soldiers Become Governors* (Washington, DC: Centro de Historia Militar del Ejército de los EE.UU., 1964).

10. El Departamento de Guerra de los EE.UU., *Handbook for Military Government in Germany* (Washington, DC: obra preliminar, 1940).

11. El FM 41-10, *Civil Affairs Operations* (Washington, DC: GPO, el 14 de febrero de 2000), dedica dos páginas al análisis de administración civil. FM 3-07, *Stability Operations and Support Operations* (Washington, DC: GPO, el 20 de febrero de 2003), y Junta de Jefes de Estado Mayor; Publicación Conjunta 3-57, *Joint Doctrine on Civil-Military Operations* (Washington, DC: GPO, el 8 de febrero de 2001), cada uno ofrece sólo unas cuantas párrafos. Para leer una excelente historia de la doctrina acerca de ocupaciones, véase Wally Z. Walters, "The Doctrinal Challenge of Winning the Peace against Rogue States: How Lessons from Post-World War II Germany May Inform Operations against Saddam Hussein's Iraq," *U.S. Army War College Strategy Research Project*, el 9 de abril de 2002, Internet www.au.af.mil/au/awc/awcgate/army-usawc/walters.pdf, accedido el 25 de enero de 2006.

12. William Booth, "Ad-libbing Iraq's Infrastructure," *Washington Post*, el 21 de mayo de 2003, pág. A-01.

13. El Mayor Jim Gavrillis, FF.EE. del Ejército de los EE.UU., entrevista por el autor, Washington, D.C., el 11 de febrero de 2005.

14. Para leer un análisis del proceso de planificación para la Operación Iraquí Freedom, véase James Fallows, "Blind into Baghdad," *Atlantic Monthly* (enero/febrero de 2004). Véase también Edwin F. Connerley, Oficial para el Establecimiento de Democracia, Julie Werbel, Becario Superior para la Investigación de la Democracia, y Pat A. Fr-Piere, Oficina de Democracia y Gobernabilidad, Agencia para la Democracia, el Conflicto y Apoyo Humanitario, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista por el autor, Washington, D.C., el 14 de octubre de 2004.

15. *National Defense Strategy*, pág. 3.

16. Stewart M. Powell, "Swamp of Terror in the Sahara," *Air Force Magazine* (noviembre de 2004): pág. 54.

17. Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002," Banco Mundial.

20 de junio de 2003, pág. 32. Esta tendencia fue nuevamente confirmada por Kaufmann en "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World," *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Banco Mundial, septiembre de 2004, pág. 84; "Investigar de nuevo la evidencia a plazo largo... descubrimos que, en general, esta tendencia estancada no ha mejorado durante el transcurso del año anterior." Además de los cuatro aspectos de gobernabilidad anteriormente analizados

por este artículo, también analizaron los Estados donde existe la "libertad de hablar y responsabilidad individual" y "la calidad continua del gobierno."

18. Richard H. Shultz, Douglas Farah, y Itamara V. Lochard, *Armed Groups: A Tier-One Security Priority*, Presentación 57 (La Academia de la Fuerza Aérea de los EE.UU., Colorado: Instituto para la Investigación de Seguridad Nacional, septiembre de 2004), pág. 55.

19. *Ibid.*, pág. 55.

20. *Ibid.*, pág. 8.

21. *Ibid.*, pág. 58.

22. Las líneas de operaciones define la orientación direccional de la fuerza conjunta en aspectos de tiempo y espacio relacionados con el enemigo.

23. USAID, *Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, Technical Publication Series (Washington, DC: Centro para la Investigación de Democracia y Gobernabilidad, mayo de 2000), pág. 12.

24. *Ibid.*, pág. 12.

25. Gavrilis introduce una idea relacionada que define el término "operational follow-through" [el seguimiento operacional] y sostiene que "es un aspecto crítico que los comandantes sean capaces de facilitar rápidamente la transformación de operaciones de combate a las de administración civil. La rapidez y extensión del seguimiento operacional por parte de las FF.AA. en una gran parte de los casos multiplicará enormemente el éxito de esfuerzos civiles de estabilización y reconstrucción del futuro."

26. La Publicación Conjunta 3-57, pág. 1-19.

27. "Play to Win: Final Report of the bi-partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction," Centro para Estudios Internacionales e Estratégicos y la Asociación del Ejército de los EE.UU., Washington, D.C., enero de 2003, pág. 13.

28. Gavrilis sostiene que "debemos demostrar [a otros países] los aspectos positivos de la democracia" a los niveles locales. Desde su perspectiva, "tal vez el comandante pueda estar en la mejor posición para hacerlo, y en una gran parte de los casos el comandante pueda ser el único capaz de hacerlo." *U.S. News and World Report* (el 14 de febrero de 2005).

29. Según Scott Callwell, Oficial de Asuntos Civiles-Militares de la 1ª División Blindada, el Equipo de Apoyo para el Establecimiento de Gobiernos cooperó con la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA) para instituir un total de 97 grupos consultivos (en 88 barrios y 9 distritos) en Bagdad (entrevista por el autor, Arlington, Virginia, el 25 de octubre de 2004). Véase también CPA, *The Bagdad Citizen Advisory Council Handbook*, 3ª edición. (Irak: 7 de noviembre de 2003).

30. Uwe Kievelitz, Thomas Schaeff, Manuela Leonhardt, Herwig Hahn y Sonja Vorwerk, "Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations," Grupo Conjunto de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la Guía del Banco Mundial, Internet: www.undg.org/documents/4937-PCNA_-_Practical_Guide_to_Multilateral_Needs_Assessment_in_Post-Conflict_situations.pdf, accedido el 25 de enero de 2006.

31. El Especialista Benjamin R. Kibbey, 1ª Fuerza Expedicionaria del Cuerpo de Infantería de Marina, Comando del Componente de la Fuerza Terrestre de la Coalición, "Political freedom flourishes in Iraq," Internet: www.usmc.mil/marinelink/mcn2000.nsf/4863526af38d7aa85256feb00436338?OpenDocument, accedido el 25 de enero de 2006.

32. The *Small Wars Manual*, pág. 13-9, establece las mínimas exigencias que cualquier comandante debe abordar en su declaración pública. El *Handbook for Military Government in Germany*, impreso en 1944, pág. 145, reitera la misma información del *Small Wars Manual*.

33. USAID, "Decentralization," pág. 7. El aspecto político requiere la transferencia de autoridad política al nivel local por medio de establecer o reestablecer el gobierno electo local, una reforma electoral, una reforma de partidos políticos, la autorización de participación popular y otras reformas. El aspecto fiduciario describe la transferencia de poder fiduciario al nivel local y requiere el crecimiento o reducción de las condiciones de la transferencia entre gobiernos en la nación de recursos y permitir una más amplia autoridad para competencias con el propósito de cobrar impuestos. La administración exige una transferencia completa o parcial de una serie de responsabilidades al nivel local, tal como el suministro de servicios médicos, escuelas, la administración de personal, la construcción de calles y la recolección de basura.

34. *Ibid.*, pág. 5.

35. Según Callwell, la corrupción resultó ser un problema continuo a nivel de barrio, el cual resultó en la destitución de oficiales locales que consultaron con la CPA por parte de comandantes. El *Citizen Advisory Council Handbook*, pág. 18, establece cuales son las prohibiciones específicas así como las penas que se puede emplear para combatir la corrupción.

36. "Picked Governor of Karbala Resigns," *New York Times*, 8 de julio de 2003.

37. USAID, "Decentralization," pág. 36-39.

38. Según el *Small Wars Manual*, "Se puede destacar que el gobierno militar está dirigido por el comandante, bajo el liderazgo del Presidente, con toda la autoridad implícita del Congreso. Por supuesto, el Presidente no puede personalmente administrar cada detalle de operaciones, así se puede sostener que el comandante de las fuerzas ocupantes tiene una autoridad vigente. El comandante debe tener el poder de hacer legalmente lo que el Presidente habría hecho si fuera presente." (13-15).

39. El General Anthony Zinni, comentarios en el Instituto Naval de los EE.UU. de la Asociación del Cuerpo de Infantería de Marina de los EE.UU., Annapolis, Maryland, el 4 de septiembre de 2003, Internet: www.usni.org/Seminars/Forum/03/forum03zinni.htm, accedido el 25 de enero de 2006.

40. El *Small Wars Manual*, págs. 13-8 y 13-13.

41. Las unidades de la Infantería de Marina se componen del 3º Grupo de Asuntos Civiles (CAG) en Campamento Pendleton, California, bajo la dirección del Comando Pacífico de las Fuerzas de la Infantería de Marina y el 4º CAG en Estación Naval Anacostia en Washington, D.C., bajo la dirección del Comando Atlántico de las Fuerzas de la Infantería de Marina. La única unidad en servicio activo del Ejército es el 96º Batallón de Asunto Civiles (Aerotransportado) junto con 6 compañías. Existen 4 comandos de CA, 7 brigadas de CA del Componente de la Reserva y 24 batallones de CA del Componente de la Reserva.

42. En Irak, el repliegue de personal que tienen especialidades es menos problemático para el Ejército que la Infantería de Marina. Unas cuantas 60 personas en sus unidades, el 3º y 4º CAG, sirvieron un periodo completo de servicio de 2 años hasta 2003. Véase el informe del Teniente Coronel O.R. Lovejoy, *After Action Report*, MAFORPAC G-3, el 31 de octubre de 2003.

43. *Handbook for Military Government o Small Wars Manual*.

44. La Oficina para Democracia y Gobernabilidad (DG) y la Oficina de Iniciativas de Transición (OTI) están bajo dirección de la Oficina de la USAID para Democracia, Conflicto y Ayuda Humanitaria.

45. Los Puntos Informáticos del Programa del Plan Presupuestario del Congreso para la Asignación de Fondos para USAID informa que: "La USAID implementa actividades que promueven la democracia y gobernabilidad en unos cuantas 80 programas nacionales y regionales que las ayudan a desarrollar y consolidar gobiernos democráticos, capacitados y eficaces. Una gran parte de las asignaciones de fondos ha sido dirigido a Serbia, Indonesia, Egipto, la Franja de Gaza y Cisjordania, Ucrania, Rusia, Haití, Nigeria y Armenia," Internet: www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/highlights.html, accedido el 25 de enero de 2006.

46. Edwin F. Connerley, Oficial para el Establecimiento de Democracia; Julie Werbel, Becario Superior para la Investigación de la Democracia; y Pat A. Fr-Piere, Oficina de Democracia y Gobernabilidad, Agencia para la Democracia, el Conflicto y Apoyo Humanitario, Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), entrevista por este autor, Washington, D.C., el 14 de octubre de 2004. K. Scott Hubli, Asesor Superior para Programas de Gobernabilidad y Jim Delia-Giacoma, Asesor Superior para la Participación de Ciudadanos, Instituto Democrático Nacional, entrevista por el autor, Washington, D.C., el 18 de agosto de 2004.

47. Durante la entrevista con Carol Bartle, Administradora de Programa el 23 de septiembre de 2004, ella informó que las asociaciones existentes y en el futuro (posiblemente) son el Instituto Democrático Nacional, Instituto Research Triangle, Chomonics, Management Systems International y la Asociación Internacional de la Administración de Ciudades y Condados. Estos enviaron a 9 empleados a Irak desde junio 2003 hasta marzo de 2004 para proporcionar entrenamiento, apoyo técnico y analistas de la política y la administración de ciudades, administración pública, administración del suministro de energía, financiación pública y otras.

48. Véase USAID, *Funding Legislation, "Transition Initiatives,"* Internet: www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/index.html, accedido el 25 de enero de 2006. Esto sostiene que: "Las asignaciones exigente de fondos para la recuperación y reconstrucción internacional después de desastres según la sección 491 de la Acta de Apoyo Exterior de 1961 (Foreign Assistance Act of 1961), dispone US\$ 50,000,000 para apoyar el establecimiento de democracia y el desarrollo a plazo largo de países en crisis: al incluir la provisión que este apoyo puede circunscribir apoyo para desarrollar, fortalecer o mantener instituciones y procesos democráticos, revitalizar la infraestructura básica y promover la resolución pacífica de conflictos: al incluir más que la USAID debe someter un informe a los Comités del Congreso para la Asignación de Fondos 5 días antes de la iniciación de una nueva programa de apoyo."

49. La Directiva 3000 del Departamento de la Defensa de los EE.UU., "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," Washington, D.C., el 28 de noviembre de 2005. Internet: www.thomaspbarnett.com/weblog/archives/2/002755.html, accedido el 30 de enero de 2006.

50. Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización (S/CRS), Departamento de Estado, presentación durante el Acontecimiento Conjunto del Centro de Woodrow Wilson-Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington, D.C., el 20 de octubre de 2004, diapositiva # 6.

51. S/CRS, diapositiva # 8.

52. Margaret K. Nydell, *Understanding Arabs: A Guide for Westerners* (Yarmouth, Maine: Intercultural Press, 1987), pág. 17.

53. El propósito para llevar a cabo las operaciones de gobernabilidad—que los objetivos políticos corresponden con los medios civiles-militares—se aplica a todas las tareas de la estabilización y reconstrucción, sin embargo es particularmente pertinente para operaciones de gobernabilidad. Para leer más acerca de este tema, véase Hans Binnendijk y Stuart E. Johnson, editores, *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, 2004), pág. 19.

El Mayor Troy S. Thomas, Fuerza Aérea de los EE.UU., es un planificador de estrategia para los Jefes de Estado Mayor Conjuntos/J7 (Planes Operacionales y el Desarrollo de Fuerzas Conjuntas), Washington D.C. Recibió su licenciatura de la Academia de la Fuerza Aérea de los EE.UU y su Maestría de la Universidad de Texas, Austin; la Universidad de George Washington; y la Escuela Avanzada para la Conducción de la Guerra del Cuerpo de Infantería de Marina de los EE.UU. Participó en las operaciones Noble Tagle, Iraqi Freedom, Enduring Freedom, Southern Watch y Vigilant Warrior además de servir en una variedad de posiciones en el territorio continental de los EE.UU., Corea y el Medio Oriente. Es coautor de Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors (Massachusetts: Lexington Press, agosto de 2005).